Sindaco e presidente della provincia

Un limite al numero dei mandati dei sindaci?

di ERNESTO BETTINELLI

L'Autore in questo scritto (rielaborazione di un'Audizione presso la Commissione Affari costituzionali (I) della Camera dei deputati, svoltasi il 23 gennaio 2001) affronta il tema della rieleggibilità di sindaci e presidenti delle province dopo due mandati consecutivi, esclusa dal vigente ordinamento. Negli ultimi mesi della precedente (XIII) legislatura erano state infatti presentate alle Camere diverse proposte di legge volte a consentire la possibilità di un terzo mandato a tali soggetti. Sull'opportunità di una simile modificazione si sono registrate opinioni divergenti, trasversali agli schieramenti politici e, alla fine, dopo la discussione generale in Assemblea (26 febbraio 2001), la Camera dei Deputati ha deliberato di soprassedere all'ulteriore corso delle proposte di legge in esame. Anche tra i costituzionalisti le valutazioni sulla questione non sono coincidenti. L'Autore nel suo intervento analizza gli argomenti *pro* e *contro* la riforma prospettata e tenta un loro *bilanciamento* anche nella prospettiva delle esigenze contingenti del nostro sistema politico in stato di incerta evoluzione.

Si possono seguire due approcci diversi per rispondere al quesito se sia opportuno rimuovere, per l'immediata rieleggibilità di sindaci e presidenti della provincia, il limite dei due mandati consecutivi pieni (per un periodo complessivo massimo di 10 anni) o di tre mandati se uno dei precedenti ha avuto una durata inferiore ai due anni e mezzo per causa diversa dalle dimissioni volontarie (in tal caso la durata consecutiva dei mandati può raggiungere i 12 anni e mezzo). Tali regole - ora comprese nell'art. 51 del T.U.18 agosto 2000, n. 267 - sono l'esito di una legge recente (30 aprile 1999, n. 120: artt. 2 e 7, comma 1) che ha temperato il limite massimo della permanenza in carica dei sindaci e dei presidenti di provincia per non più di otto anni consecutivi (già disposto dall'art. 2 della l. 25 marzo 1993, n. 81), aumentando da quattro a cinque anni la durata degli organi rappresentativi e di governo delle amministrazioni locali e prevedendo l'eccezione di un terzo mandato, per così dire,"di recupero".

I progetti attualmente in discussione presso la I Commissione, che si propongono di consentire la consecutività di carica fino a tre mandati o di sopprimere del tutto il limite, sono pertanto espressione di una tendenza e di dubbi già affiorati.

Il primo approccio si può definire "ideale". Si fonda su principi certamente liberali che si preoccupano di preservare la convivenza politica, a tutti i livelli, dai rischi della concentrazione e della personalizzazione del potere politico. Da un punto di vista *positivo* e *promozionale* questo approccio confida sull'incondizionata "validità" di ordinamenti e regole che favoriscono il ricambio-rinnovamento politico e, in ultima analisi, la più vasta circolazione e partecipazione dei cittadini agli istituti della rappresentanza politica (in senso lato: anche a organismi governanti). Sottesa a questa concezione vi è anche una precisa opzione per un'attività politica *tendenzialmente* non professionale, ma piuttosto intesa come *munus*. Il contesto e l'obiettivo di riferimento sono appunto la *necessità* di una "democrazia diffusa", *di massa*: partecipata e *non affidata*. Non c'è bisogno di segnalare che è possibile ritrovare nella vigente Costituzione italiana adesione a questa prospettiva in varie disposizioni di principio e di metodo, tra cui l'art. 49 che scommette sul concorso di tutti i cittadini alla *determinazione della politica nazionale*, attraverso una libera associazione in partiti politici.

I partiti politici vengono concepiti come luoghi virtuosi e *propedeutici* di elaborazione di idee e programmi, nonché di selezione - attraverso il metodo democratico - dei candidati a rappresentarli e affermarli nei vari luoghi istituzionali della decisione politica. Un sistema (ideale) di partiti solidi in osmosi con la società e con gli interessi e conflitti che essa esprime e, dunque, di partiti effettivamente rappresentativi di opinioni pubbliche non effimere sarebbe certamente di per se stesso un potente fattore di resistenza contro degenerazioni e concentrazioni personalistiche. In quanto sedi privilegiate della formazione delle politiche pubbliche, partiti siffatti non avrebbero particolari difficoltà ad individuare e cambiare periodicamente le persone ritenute più idonee a competere per la conquista di mandati rappresentativi o di governo. In questo disegno (ripeto ideale) le regole che stabilissero puntuali limiti alla durata dei mandati, avrebbero una positiva ricaduta sulla stessa organizzazione e sulla qualità della vita interna dei partiti, ne ridurrebbe-

ro la conflittualità intestina per l'investitura alle varie candidature.
L'affermazione di un "notabilato locale" potrebbe sicuramente indebolire i partiti, nel momento in cui frazioni rilevanti di elettori percepissero che esso può rappresentare la via più immediata per affermare specifiche o esclusive istanze senza dovere ricorrere alla mediazione di soggetti collettivi pluriclasse vocati a comporre una molteplicità di interessi. Cosicché potrebbe affacciarsi il rischio (soprattutto in un sistema di elezione diretta degli esecutivi) di una "deriva plebiscitaria", che in verità si concretizzerebbe come affermazione autonoma rispetto ai partiti di origine di forze a caratterizzazione personalistica o come assorbimento-trasformazione dei partiti medesimi in una dimensione appunto notabilare.
Sul piano della competizione elettorale interpartitica l'assenza di un limite alla rieleggibilità porrebbe indubbiamente in una posizione di sicuro (e talvolta incolmabile) vantaggio le formazioni che candidano chi ha più volte ricoperto ruoli istituzionali. Può essere in effetti decisivo il valore aggiunto della notorietà e familiarità anche a prescindere dalla effettiva capacità di governo dimostrata, soprattutto in fasi di stanco coinvolgimento popolare alle vicende elettorali e di preponderante influenza e di incontenibile suggestione mediatica. Insomma il periodico azzeramento delle posizioni precostituite in una democrazia competitiva sarebbe un mezzo di riequilibro di opportunità tra gli attori politici in lizza. E, come si è già rilevato, incentiverebbe una maggiore circolazione-ricambio delle *élites* politiche.
Sono comunemente ricordate le frequenti applicazioni costituzionali nei regimi liberali dell'istituto della non rieleggibilità dopo l'esercizio di due mandati. Si è però considerata l'elezione di capi di Stato e di Governo. In questi casi, e a questi livelli, le giustificazioni del limite assumono un significato che non pare si possa estendere ragionevolmente ad altri livelli istituzionali decentrati inferiori. Si tratta in effetti di una manifestazione dello storico principio "repubblicano" in contrapposizione al principio "monarchico" della permanenza in carica a vita. Per gli ordinamenti a struttura federale vale poi l'esigenza di non alterare di fatto il "peso" dei singoli Stati, con una sovraesposizione di quello a cui appartiene un Presidente confermato in carica oltre misura.
Il secondo approccio lo definirei "critico e congiunturale" (non mi piace il termine "realistico"). Prende le mosse da un'analisi della situazione in atto del sistemo politico in Italia in un momento certamente di transizione (seppure lunga e disorientata). In proposito ho avuto modo di svolgere abbastanza di recente qualche riflessione in una relazione tenuta a Napoli (16 ottobre 2000) al Convegno della Società Italiana Studi Elettorali sul rapporto tra "forme di governo locali e forma di governo nazionale". Ho sottolineato in generale la grave precarietà dei partiti, considerati nel loro insieme (come sistema). Non intendo qui riproporre le cause istituzionali, sociali, economiche di un simile fenomeno, del resto ampiamente indagate e oggetto di quotidiane discussioni. Constato ancora semplicemente la grande distanza che sussiste tra sistema ideale (appena richiamato) della democrazia dei partiti e realtà dei partiti. Vorrei piuttosto soffermarmi soltanto su alcuni evidenti effetti di un tale stato di cose che si verificano a livello locale, ma che inevitabilmente si riverberano a livello nazionale, giacché, nonostante l'accelerazione dei processi riformatori autonomistici, il sistema politico è rimasto sostanzialmente concentrato: non si sono infatti sviluppati autonomi sistemi politici locali, pur in presenza di leggi elettorali *conclusive* e di forme di governo immediate che avrebbero dovuto favorire un simile esito.
In verità proprio l'esperienza ormai temporalmente significativa di comuni e province conferma alcune diffuse impressioni e, in particolare:
1) Il mancato recupero di apprezzabile radicamento sociale e di immagine dei partiti nei confronti di vasti settori delle comunità.
2) Gli stessi congegni elettorali vigenti per gli enti locali hanno contribuito e contribuiscono a rimarcare una tale distanza: addirittura la razionalizzano. Gli elettori possono votare sindaci e presidenti delle province come figure a sé, senza necessariamente "contaminarsi" con il contestuale suffragio alle liste che tali figure appoggiano e pur si riconoscono nei loro programmi.
3) Il "valore" aggiunto del *consenso proprio*, cioè non condiviso con i partiti apparentati, conseguito dai candidati alla carica di sindaco è considerato come fatto assolutamente positivo ed emblematico dagli stessi partiti che attribuiscono a se stessi grande capacità e merito per aver individuato e proposto agli elettori *candidati non militanti*. Si tratta di un paradosso degno di attenzione.
4) L'intreccio tra esigenze locali ed esigenze nazionali (ancora prevalenti) dei partiti (conseguente alla mancata formazione di sistemi politici locali autonomi) ha incrementato il fenomeno dell' "intercambiabilità dei ruoli" che si è verificato soprattutto nel corso di mutamenti di governo e nelle ultime tornate elettorali regionali e amministrative.Con il pregevole intento di rafforzare nel segno della novità le compagini ministeriali sono stati chiamati a responsabilità di governo nazionale autorevoli sindaci di importanti città (i quali in alcuni casi hanno conservato l'incarico municipale, in altri si sono dimessi). Inoltre, è diventata sempre più frequente l'offerta (non di rado accolta) di candidature in competizioni regionali e nazionali ai capi degli esecutivi locali, in costanza di mandato. Questa rincorsa alle risorse politiche locali (ma non legate - ripeto - a un sistema politico locale) si spiega con la diffusa domanda-necessità di personalità che possano vantare una *comprovata legittimazione popolare* e compensa in parte l'intrinseca debolezza di immagine dei partiti. In tal modo, però, si può produrre un "nuovo" tipo di instabilità dei governi locali per *assorbimento* delle "energie" locali (potenzialmente autonome) da parte del sistema politico nazionale. Il limite

dei mandati può certamente incentivare una simile mobilità verticale nel momento in cui si chiude per chi sia motivato politicamente ogni prospettiva di impegno istituzionale in sede locale.
La situazione qui brevemente esposta è suscettibile di difformi valutazioni. Può essere considerata "regressiva" e, dunque, da non incoraggiare *tout court*. Ma, sotto altro profilo, potrebbe meritare un'attenzione più positiva, proprio con riguardo alla attuale precarietà e incertezza del sistema dei partiti e dei singoli partiti. Se si ritiene che la loro "rinascita" dipenda anche e forse soprattutto dall'avvicinamento alla politica di nuove energie della società civile motivate dalla passione di un impegno senza riserve nelle istituzioni, allora si può anche convenire sull'*inopportunità congiunturale* di un limite ai mandati per i capi degli esecutivi locali. Si potrebbe ottimisticamente confidare sull'emersione di figure esemplari capaci a loro volta di attrazione per la capacità di dimostrare o di avere dimostrato non solo attitudine al buon governo ma all'elaborazione di progetti, idee, programmi non effimeri. Si tratta infatti di *rigenerare*, non rinnegare la democrazia dei partiti dopo l'irrecuperabile stagione degli schemi e delle divisioni ideologiche che pur avevano dato "forza" ai partiti per un lungo periodo della vicenda repubblicana.
Ma se questo vuole essere il lodevole intento, in una fase di disorientante incertezza del sistema politico, l'eventuale soppressione del limite dei mandati per i capi delle amministrazioni locali dovrebbe essere accompagnata da puntuali ed efficaci contrappesi, per contenere sia i rischi di una concentrazione di potere piuttosto che di personalizzazione (inevitabile quando è così debole il richiamo dei soggetti collettivi), sia i rischi di confusione di ruoli che potrebbero appannare la responsabilità amministrativa e politica di sindaci e presidenti di provincia, legittimati direttamente dal voto popolare.
Per quanto riguarda *il primo aspetto* si tratta soprattutto di irrobustire (vincolando l'autonomia statutaria degli enti locali) e rendere più incisivi alcuni istituti già previsti in molti statuti: la trasparenza patrimoniale degli amministratori, la definizione di incompatibilità e conflitti di interesse (oltre l'ambito territoriale, in considerazione di un ruolo sempre più dinamico assunto da queste figure), la nomina di difensori civici con poteri e risorse meno precari, l'accentuazione del ruolo di controllo dei consigli e l'attribuzione di poteri di indagine alle opposizioni.
Per quanto riguarda il *secondo aspetto* mi sia permesso di sconsigliare di disporre la facoltà per gli assessori già eletti in consiglio di poter riassumere una tale funzione, in seguito a dimissioni o loro revoca da parte del sindaco. In tal modo si precostituirebbero piedistalli per conflitti politici e partitici soprattutto all'interno dello schieramento maggioritario che l'attuale disciplina saggiamente scoraggia, con la netta distinzione di posizioni e *aspettative*. E si offuscherebbe quel primato-politico dei capi degli esecutivi che le proposte di legge in esame, con la dilatazione o soppressione dei limiti dei mandati, implicitamente confermano.
Se si ritiene che la rigenerazione del sistema dei partiti possa essere favorita anche da un più forte *radicamento politico* di queste figure "esemplari" e *trainanti* per l'investitura popolare (più volte) conseguita, occorre evitare la predisposizione di soluzioni apparentemente innocue e ragionevoli, ma che in certe situazioni, amplificando possibili conflitti, potrebbero diventare agenti centrifughi e fonte di instabilità per gli stessi governi locali.